



ARKIVKOPI

DET KONGELIGE JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT LOVAVDELINGEN

KONTOR: AKERSGT 42 - TLF 22 34 90 90 - TELEX 21 403 JDEP N
POSTADRESSE: POSTBOKS 8005 DEP, 0030 OSLO

Dok.nr. 3

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Dato

95/8482 E TM/ak

05 desember 1995

TOLKING AV OFFENTLIGHETSLOVEN

I Bakgrunn og sammendrag

Vi viser til Kulturdepartementets telefaks 8 november 1995 med vedlegg, hvor det reises spørsmål om rekkevidden av bestemmelsene i offentlighetsloven når det overfor et forvaltningsorgan fremsettes begjæring om innsyn i statsråders reiseregninger med underbilag.

Utgangspunktet etter offentlighetsloven er at reiseregninger med underbilag er offentlige. Vi vil under avsnitt II redegjøre nærmere for hvilke opplysninger i slike dokumenter som etter sin art ofte kan eller skal unntas fra offentlighet, se punktene 2 og 3. I punkt 4.1 redegjør vi for hvilke krav forvaltningen generelt kan stille til identifisering og spesifikasjon ved begjæring om dokumentinnsyn.

Lovavdelingens hovedkonklusjon i punkt 4.2 er at det i den foreliggende saken og i liknende saker er adgang til å nekte dokumentinnsyn i samsvar med den innsendte begjæringen, under henvisning til at begjæringen ikke oppfyller kravet i offentlighetsloven § 2 annet ledd om at den må knytte seg til en "bestemt sak". Vi antar at Kulturdepartementet har plikt til å vurdere meroffentlighet i den foreliggende saken (punkt 5), men at Kulturdepartementet og eventuelt Regjeringen i praksis står helt fritt ved avgjørelsen av om det skal utvises meroffentlighet i den foreliggende saken eller i tilsvarende

Statseriden	Plan- og adm. avd.	Kriminaloms.avd.	Lovavdelingen	Polisavdelingen	Politivdelingen	Sivilavdelingen	Utendingsavd.
TF 22 34 51 01	TF 22 34 51 19	TF 22 34 55 11	TF 22 34 53 98	TF 22 34 56 01	TF 22 34 52 19	TF 22 34 54 01	TF 22 34 52 81
Faks 22 34 95 33	Faks 22 34 95 34	Faks 22 34 95 31	Faks 22 34 27 25	Faks 22 34 95 39	Faks 22 34 95 30	Faks 22 34 27 24	Faks 22 34 52 89

saker for fremtiden, se punkt 6. I punkt 7 redegjør vi noe nærmere for omfanget av plikten til å gi kopier.

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for bakgrunnen for konklusjonene foran, og for de nærmere nyansene i den rettslige situasjonen.

II Nærmere vurderinger av de ulike tolkningsspørsmålene.

1. Innledning

En sammenfatning av Lovavdelingens syn på retten til innsyn i reiseregninger med underbilag, er gitt i brev 15 august 1989, som også er delvis gjengitt i Frihagen, Offentlighetsloven (3 utg, 1994) bind I side 266. Utgangspunktet er at innsendte reiseregninger med underbilag er en del av "forvaltningens saksdokumenter" som etter hovedregelen i offentlighetsloven § 2 annet ledd er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Slike dokumenter er i utgangspunktet heller ikke dokumenter som etter sin art uten videre kan unntas fra offentlighet i sin helhet etter bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav b eller andre bestemmelser i denne paragrafen (se likevel punkt 3 nedenfor). I det følgende vil vi belyse omfanget av retten til offentlig innsyn i disse dokumentene, bl a i lys av utviklingen av prinsippet om meroffentlighet de siste årene og på bakgrunn av de praktiske erfaringene man har høstet om spørsmål om retten til innsyn i statsrådets reiseregninger de siste ukene.

Lovavdelingens uttalelse 15 august 1989 bygde på et synspunkt om at reiseregninger med underbilag - eller opplysninger i slike dokumenter - gjennomgående ikke vil kunne unntas fra offentlighet som følge av bestemmelser om taushetsplikt som har forankring i lov. Men dette synspunktet utelukker ikke at enkeltstående opplysninger etter omstendighetene må unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a første ledd, mens dokumentet for øvrig er offentlig. I det følgende skal vi gi noen konkrete eksempler på dette, men vi understreker at de ikke er ment å være uttømmende, og at også andre opplysninger i reiseregninger med underbilag etter omstendighetene kan være belagt med lovforankret taushetsplikt.

2. Forholdet til taushetsplikten

Mest aktuell i forhold til reiseregninger med underbilag er nok taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1, som gjelder opplysninger om "noens personlige forhold". Taushetsplikt etter denne bestemmelsen vil gjelde i forhold til opplysninger på reiseregninger om for eksempel nummeret på en privat bankkonto som tilgodehavende beløp skal overføres til. Unntaksvis vil det også kunne forekomme andre taushetsbelagte opplysninger, for eksempel lege-regninger som inneholder opplysninger om helseforhold. Opplysninger om personnummer eller andre obligatoriske opplysninger som skal fylles inn i statens trykte blanketter vil gjennomgående ikke kunne anses som opplysninger om noens personlige forhold, jf den uttrykkelige bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 annet ledd om at slike opplysninger ikke anses som personlige forhold.

Også opplysninger som ikke knytter seg til regningsutstederens person, for eksempel opplysninger om reisens formål eller om reiserute eller reisemål, kan nok etter omstendighetene være taushetsbelagte etter forvaltningsloven eller andre bestemmelser. Dette kan det for eksempel være aktuelt å vurdere i forhold til reiseregninger som er fylt ut av helsepersonell etter sykebesøk. Slike spørsmål finner vi det ikke nødvendig å gå nærmere inn på her.

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 kan fravikes i de tilfellene som er listet opp i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b. Den mest aktuelle unntaksmuligheten ved begjæringer om innsyn i reiseregninger er nok at regningsutstederen gir samtykke til at de taushetsbelagte opplysningene gjøres offentlige, jf § 13 a nr 1. Ved begjæringer om omfattende og uspesifisert innsyn, kan dette lette arbeidet med forvaltningens gjennomgåelse av dokumentene, slik at de lettere kan gjøres meroffentlige, se også punkt 5 nedenfor. Vi tar ikke stilling til om meroffentlighet bør utvises av den enkelte statsråd i enkelttilfeller.

Underbilagene kan også inneholde opplysninger om rent private forhold, som ikke er taushetsbelagte, men som heller ikke har noen betydning for forvaltningens videre behandling av reiseregningen. Typiske eksempler er opplysninger om utgifter som er dekket privat og som derfor ikke kreves refundert, f eks en samlet utskrift som omfatter både tjenestlige og private telefonsamtaler, eller en hotellregning hvor

også krav om betaling for konsum av næringsmidler eller annet er listet opp. Slike opplysninger om rent private forhold som ikke berører mellomoppgjøret mellom tjenestemannen og staten, er ikke omfattet av retten til innsyn etter offentlighetsloven. De nevnte opplysningene om private forhold kan derfor under enhver omstendighet sladdes vekk eller utelates dersom det gis innsyn i dokumentet.

Når taushetsbelagte opplysninger eller rent private opplysninger er luket ut fra et dokument, er utgangspunktet etter offentlighetsloven § 5 a annet ledd at dokumentet for øvrig er offentlig. De gjenstående delene av dokumentet kan etter denne bestemmelsen bare unntas fra offentlighet dersom "disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold". Vi antar at dette vilkåret bare helt unntaksvis vil være oppfylt i forhold til de trykte blankettene, men adgangen til å unnta hele dokumentet kan nok ha noe større aktualitet for underbilag hvor for eksempel omfattende opplysninger om private utgifter er sladdet ut; dette kan for eksempel gjelde en samlet utskrift over tjenestlige og private telefonsamtaler. Det enkelte dokument må likevel vurderes konkret for seg.

Dersom en begjæring om innsyn i reiseregninger er så uspesifisert at man ved å etterkomme den rettslig sett utviser meroffentlighet (se nærmere punkt 4 nedenfor) vil adgangen til å sladde ut opplysninger være videre enn ellers. Her vil utgangspunktet være at det beror på en fri, skjønnsmessig vurdering om man skal sladde ut opplysninger som ikke er taushetsbelagte eller som er rent private. Meroffentlighet kan lett virke mot sin hensikt dersom opplysninger utelates i stort omfang. Men det vil nok være i samsvar med mange regningsutstederes ønske å sladde ut for eksempel personnummeret i slike tilfeller.

3. Andre aktuelle unntaksbestemmelser

Lovavdelingen vil først - i tilslutning til Frihagen op cit s 266 - peke på at en reiseregning utferdiget i anledning av en tjenestereise må anses som utferdiget av forvaltningsorganet, og ikke innkommet utenfra fra tjenestemannen som privatperson. Offentlighet vil derfor først inntre når reiseregningen er ferdigbehandlet som sak, eller når den - slik det skjer i departementene - er oversendt til Statens forvaltningstjeneste etter at den er anvist og attestert. Lovavdelingen kan derimot ikke se at

det er grunnlag for å unnta reiseregninger etter offentlighetsloven § 5 som dokumenter for den "interne saksforberedelse".

Etter omstendighetene kan enkeltbestemmelser i offentlighetsloven § 6 gi grunnlag for å unnta en reiseregning eller enkelte underbilag. Dette kan for eksempel være tilfelle etter § 6 første ledd nr 1 dersom det kan få skadelige følger for norske utenriks-, sikkerhets- eller forsvarspolitiske interesser dersom man offentliggjør en opplysning, f.eks. om at en bestemt person har foretatt en bestemt reise, eller har dekket middag for en bestemt person som representasjon.

4 Kravet til identifisering og spesifisering

4.1 Generelle sider ved kravet

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum gjelder hovedregelen om innsynsrett i forhold til "dokumenter i en bestemt sak".

For å gi en bakgrunn for vurderingen av hvilke krav til identifisering og spesifisering som kan stilles til en begjæring om innsyn i reiseregninger, skal vi gi en innledende oversikt over generelle sider ved denne bestemmelsen.

Siden krav om dokumentinnsyn må gjelde en "bestemt sak" må den som begjærer innsyn, identifisere den eller de saker det er tale om. Gjøres ikke dette, kan forvaltningsorganet som hovedregel avvise begjæringen.

Bestemmelsens forarbeider gir nokså sparsom veiledning om hvilke nærmere krav som i det enkelte tilfelle kan stilles til identifisering. I Ot prp nr 70 (1968-69) heter det side 38:

"D e p a r t e m e n t e t slutter seg til det Offentlighetsutvalget uttaler på s. 94 om at det ikke alltid kan kreves at det angis spesifisert hvilken sak begjæringen gjelder, men at myndighetene ikke kan være pliktige til å gå i gang med omfattende undersøkelser når angivelsen av saken eller dokumentet er svevende eller ubestemt. - Henvendelsen må etter departementets oppfatning være så vidt konkretisert at saken eller dokumentet kan finnes uten for mye arbeid. Administrasjonen må her ha et spillerom for sitt skjønn over om de opplysninger som spørgeren gir om saken eller dokumentet, er tilstrekkelig til at man kan gå i gang med undersøkelser på grunnlag av det. Og om undersøkelser settes i gang, og det viser seg at disse vil bli mer omfattende enn forutsatt, kan

administrasjonen bestemme at det ikke skal gjøres mer for å finne saken hvis ikke den som begjærer dokumentinnsyn kan gi ytterligere opplysninger. Det må ikke glemmes at utgangspunktet er at spørgeren skal individualisere den sak eller det dokument han spør etter."

I Innst O XIV (1969-70) uttalte Justiskomiteen side 11:

" K o m i t é e n er oppmerksom på at det både i innstillingen fra offentlighetsutvalget og i proposisjonen, er gitt uttrykk for at forvaltningen må ha bistandsplikt overfor dem som henvender seg og spør etter en sak, men som ikke bestemt kan individualisere denne."

Hva som i det enkelte tilfellet kan legges i kravet til identifisering av saken, må etter dette avgjøres på bakgrunn av at hensynet bak dette kravet først og fremst er å unngå unødig letarbeid for forvaltningen ved uspesifiserte henvendelser. Kravet vil selvsagt være oppfylt hvis den som begjærer innsyn, oppgir en entydig referanse til journalen, eller identifiserer et dokument i saken, f eks ved å oppgi opplysninger om dato og avsender eller mottaker. Også andre former for identifisering vil være tilstrekkelig dersom kravet er så konkretisert at saken eller dokumentene kan finnes frem uten for mye arbeid.

Har den som spør, vansker med å identifisere en sak, må forvaltningsorganet i samsvar med de nevnte forarbeidene til offentlighetsloven yte en viss bistand i samsvar med god forvaltningsskikk og forvaltningslovens bestemmelser om veiledningsplikt, f eks ved å spørre om identifiserende kjennetegn eller ved å gi adgang til journalen eller løpende registre. Men forvaltningsorganet har ikke plikt til å sette i gang omfattende arkivundersøkelser på grunnlag av en vag og uspesifisert begjæring.

Selv om det i et gitt tilfelle er enkelt å finne frem til og samle sammen de etterspurte dokumentene fra ulike saker som ikke er nærmere angitt, kan hensynet til å spare forvaltningsorganet for en vesentlig eller urimelig arbeidsbelastning tilsi at offentlighetsloven § 2 tolkes slik at det er grenser for hvor omfattende og uspesifiserte krav som kan fremmes i én begjæring om innsyn. Erfaringene fra de siste ukers innsynsbejæringer har vist at når journalister i flokk leverer hver sine uspesifiserte bejæringer om innsyn i reiseregninger for bestemte personer for lengre perioder, kan dette medføre et omfattende mer-

arbeid for embets- og tjenestemenn i departementene, og etter omstendighetene slik at andre og minst like viktige arbeidsoppgaver blir skadelidende.

På denne bakgrunn gir offentlighetsloven § 2 etter Lovavdelingens syn ikke noen rett for allmennheten til å kreve uspesifisert innsyn i for eksempel hele arkivet til et forvaltningsorgan, et arkivskap, en arkivskuff eller alle dokumenter på et bestemt nummer etter arkivnøkkelen. Det må her tas i betraktning at forvaltningsorganet i prinsippet må kontrollere ethvert dokument som det kreves innsyn i, for å forsikre seg om at dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger og for å luke ut rent private opplysninger som offentlighetsprinsippet ikke gjelder for. Veiledningsplikten går ikke så langt som til å forplikte et forvaltningsorgan under slike omstendigheter til å gjennomgå en omfattende dokumentmengde på grunnlag av en uspesifisert henvendelse.

4.2 Identifikasjonskravet og reiseregninger

Når det begjæres innsyn i reiseregninger med underbilag, må man først ta stilling til hva som her kan anses som én og samme sak. Lovavdelingen legger uten videre til grunn at hver enkelt reiseregning med underbilag som utgangspunkt kan regnes som én sak i et formelt perspektiv, og dette må gjelde selv om reiseregninger i samsvar med fast praksis ikke journalføres i det mottakende forvaltningsorganet eller (såvidt vites) ved oversendelse av dokumentene til viderebehandling hos Statens forvaltningstjeneste. Man kan likevel ikke uten videre avvise enhver begjæring om innsyn som ikke spesifiserer den enkelte reiseregning eller den enkelte reise.

Kravet til identifisering i begjæring om innsyn i reiseregninger må som ellers fastsettes nokså konkret etter forholdene i det enkelte tilfelle. Lovavdelingen vil peke på at selv om reiseregninger som befinner seg hos et forvaltningsorgan gjennomgående ikke kan unntas fra offentlighet i sin helhet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, vil det nok hyppig forekomme taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger om rent private forhold som må lukes ut, jf fremstillingen under punkt 2 foran. Dette medfører at forvaltningsorganet i praksis nøye må gjennomgå hvert enkelt dokument som skal gis ut, noe som etter omstendighetene kan være svært arbeidskrevende, f eks i tilfeller

hvor det spørres etter de reiseregningene som er kommet inn fra én person over flere år.

Lovavdelingen finner etter dette ikke grunnlag for å trekke noen bestemt, veiledende grense for hvor uspesifisert pressen eller publikum kan utforme en begjæring om innsyn i reiseregninger. Det foreligger med andre ord ikke rettskildemessig grunnlag for å kreve at begjæringen holdes innenfor rammen av et helt bestemt antall uker eller måneder, eller et bestemt antall dokumenter. Det må foretas en totalvurdering hvor både periodens lengde og antall dokumenter kan telle med sammen med en konkret vurdering av de administrative belastningene ved å finne frem og samle dokumentene i det enkelte tilfelle.

Lovavdelingen antar at et forvaltningsorgan vil ha plikt til å følge opp en begjæring om innsyn i reiseregninger for en bestemt person for en kortere periode (noen få uker eller et par - tre måneder), forutsatt at disse dokumentene lar seg finne frem og samle på en enkel måte. Et krav om innsyn i en bestemt persons reiseregninger over flere år kan etter Lovavdelingens vurdering klart kunne avvises med hjemmel i offentlighetsloven § 2 annet ledd.

En avvisningsadgang må også antas å gjelde i situasjoner hvor hverken sakene eller personene er identifisert. Dette må gjelde selv om dokumentomfanget viser seg å være lite. For eksempel vil man etter Lovavdelingens syn etter offentlighetsloven § 2 annet ledd ha adgang til avvisning av en begjæring om innsyn i samtlige reiseregninger som befinner seg hos forvaltningsorganet.

Lovavdelingen antar på denne bakgrunn at det i den foreliggende saken er adgang til å avvisning den innsendte begjæringen om dokumentinnsyn, under henvisning til at begjæringen ikke oppfyller kravet i offentlighetsloven § 2 annet ledd om at den må knytte seg til en "bestemt sak".

5 Reiseregninger og meroffentlighet

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd gjelder plikten til å vurdere meroffentlighet tilsynelatende bare i tilfeller hvor "et dokument etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet". Denne formuler-

ingen dekker ikke tilfeller hvor det rettslige grunnlaget for å nekte innsyn ligger i bestemmelsene i lovens §§ 1 til 3, for eksempel i et tilfelle hvor den aktuelle saken behandles etter rettspleielovene, kravet om dokumentinnsyn ikke er tilstrekkelig spesifisert eller et internt notat ikke regnes som saksdokument etter § 3 fordi saken ikke er ferdigbehandlet. Frihagen legger i boken Offentlighetsloven (3. utg, 1994, bind I side 209-210), under henvisning til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, til grunn at plikten etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd til å vurdere meroffentlighet også gjelder i de nevnte tilfellene som ikke omfattes av ordlyden. Lovavdelingen er enig i dette og finner det tilstrekkelig å vise til begrunnelsen for bestemmelsen i Ot prp nr 100 (1991-92), og det forholdet at prinsippet om meroffentlighet etter bestemmelsens formål må antas å gjelde som en motvekt ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som sådan i forvaltningen.

Lovavdelingen legger til grunn at det i den foreliggende saken foreligger en plikt til å vurdere om det skal utvises meroffentlighet. Med dette mener vi at det må tas stilling til om begjæringen skal tas til følge selv om innsyn kan nektes med hjemmel i offentlighetsloven § 2. I forhold til opplysninger som måtte være omfattet av lovforankret taushetsplikt, har man ikke adgang til å utvise meroffentlighet med mindre kulturministeren gir sitt samtykke i egenskap av privatperson. I forhold til eventuelle opplysninger om rent private forhold som ikke er omfattet av taushetsplikt (jf punkt 2 foran), har man heller ikke plikt til å vurdere meroffentlighet. Vi finner det i den foreliggende saken ikke nødvendig å gå inn på spørsmålet om det rettslig sett er noe til hinder for at opplysninger om slike private forhold gjøres offentlige av forvaltningsorganet i strid med privatpersonens ønske.

6 Momenter til vurderingen av spørsmålet om man bør utvise meroffentlighet

Bestemmelsen om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd medfører bare en plikt til å vurdere om meroffentlighet skal utvises i tilfeller hvor grunnlaget for unntak fra offentlighet ikke er lovforankret taushetsplikt. Denne bestemmelsen gir ikke etter ordlyden grunnlag for noen selvstendig plikt for forvaltningen til å utvise meroffentlighet i en situasjon hvor unntaksadgangen er på det rene. Vi nevner likevel at Frihagen op cit s 211 legger til grunn at bestem-

melsen innebærer "et pålegg om å gi innsyn der det ikke finnes å være avgjørende betenkeligheter." Noen praktisk begrensning i Kulturdepartementets eller Regjeringens vurderingsfrihet innebærer dette synspunktet ikke.

Hverken offentlighetsloven § 2 tredje ledd eller bestemmelsens forarbeider sier noe uttrykkelig om hva slags forhold eller argumenter som kan eller skal tas i betraktning ved vurderingen i det enkelte tilfelle. Utgangspunktet er altså at avgjørelser om meroffentlighet må bero på forvaltningens frie skjønn. Lovavdelingen legger til grunn at man i vurderinger av spørsmål om meroffentlighet som har politiske dimensjoner, i utgangspunktet har full anledning til å la rent politiske hensiktsmessighetshensyn styre vurderingen av konkrete spørsmål om i hvilken utstrekning meroffentlighet skal utvises.

Formålene bak offentlighetsprinsippet kan imidlertid sette grenser for hvilke hensyn det er adgang til å legge vekt på også i en rent politisk beslutningsprosess som knytter seg til en sak som et forvaltningsorgan har til behandling. Vi peker særlig på at det er en utbredt oppfatning at offentlighetsloven blant annet skal gi pressen og publikum adgang til å føre kontroll med bruk eller misbruk av offentlige midler. På den annen side vil det etter vårt syn være legitimt i en vurdering av spørsmål om meroffentlighet, å veie dette hensynet mot personvern hensyn. Vi viser her til at både representanter for den politiske ledelsen i et departement, såvel som embetsmenn og tjenestemenn, kan føle et sterkt ubehag ved å få brettet ut en systematisk oversikt over - og detaljer om - sine reiseregninger eller sin reisevirksomhet i pressen eller andre media, eller for spesielt interesserte privatpersoner som ber om innsyn. Det kan etter vårt syn også tas i betraktning at den skriftlige dokumentasjonen i en sak om reiseregninger ikke alltid gir et korrekt bilde av bakgrunnen for de valg regningsutstederen har tatt mht reisemåte eller reiseform mv, f eks dersom en storvokst person velger å reise på første klasse ved hyppige og lange reiser.

Det er i utgangspunktet et administrativt og politisk skjønnsproblem hvor stor vekt som kan legges på personvern hensyn ved vurderinger av spørsmål om et forvaltningsorgan skal utvise meroffentlighet. Unntaksvis må det imidlertid være på det rene at personvern hensyn uten videre må vike. Vi legger til grunn at det kan innebære myndig-

hetsmisbruk dersom det i et konkret tilfelle legges avgjørende vekt på hensynet til å beskytte en statsråd mot kritikk for noe som kan fortone seg som misbruk av offentlige midler. Vi antar dessuten at det uten videre vil være i strid med de alminnelige saklighetsprinsippene dersom det avgjørende hensynet som tas ved en konkret begjæring om dokumentinnsyn, mot all formodning skulle være at en reiseregning eller underbilagene inneholder opplysninger om at en statsråd i tjenesten eller under tjenestereise har begått handlinger som etter sin art er straffbare. På den annen side kan andre hensyn tilsi (og gjøre det forsvarlig) at opplysningene unntas offentlighet.

Også forskjellsbehandling av personer som begjærer dokumentinnsyn, kan etter omstendighetene være i strid med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det ulovfestede prinsippet om forbud mot usaklig forskjellsbehandling innebærer at forvaltningen skal behandle like tilfeller likt og at det kreves saklige grunner for å behandle likeartede henvendelser forskjellig. Hva som nærmere ligger i forbudet mot usaklig forskjellsbehandling, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Forbudet er imidlertid ikke til hinder for at en lempelig praksis blir lagt om.

Vi har oppfattet situasjonen slik at det har forekommet to hovedtyper av begjæringer om innsyn i reiseregninger den siste tiden. For eksempel har Dagbladet begjært og fått innsyn i flere statsråders reiseregninger for en kortere periode på et par - tre måneder inneværende år. Saksforholdet i den saken skiller seg - etter det vi har forstått - fra saksforholdet i den foreliggende saken ved at reiseregningene i original eller kopi har befunnet seg i de enkelte departementene i egenskap av å være departementets saksdokumenter, og de har ligget samlet på en slik måte at det har vært en enkel sak å finne dem frem. Uansett om man legger til grunn at departementene bygde avgjørelsene på at de hadde plikt til å gi innsyn, gir de etter Lovavdelingens syn ikke noe grunnlag for å stille opp begrensninger for beslutningsfriheten i spørsmålet om meroffentlighet i saken her.

Såvidt vidt vi vet, foreligger det bare en tidligere avgjørelse i en parallell sak, nemlig tilfellet hvor NRK-dagsnytt begjærte innsyn i samtlige reiseregninger med underbilag som var sendt inn av statsråd Christie. Situasjonen var her - slik vi har oppfattet det - at dokumen-

tene i all hovedsak befant seg hos Statens forvaltningstjeneste, som også var den institusjonen som i praksis ga innsyn. Vi legger imidlertid til grunn at det i realiteten var Sosial- og helsedepartementet som tok stilling til om dokumentene skulle offentliggjøres. - Etter vårt syn er det treffende å karakterisere avgjørelsen i denne saken som en avgjørelse som innebar utvisning av meroffentlighet, jf drøftelsen under punkt 4.2 foran. En enkelt avgjørelse i et departement (eller muligens enkelte andre som vi ikke kjenner til) om å utvise meroffentlighet i forhold til samtlige reiseregninger som skriver seg fra en bestemt statsråd, kan etter Lovavdelingens syn ikke binde opp andre departementer eller Regjeringen til å praktisere meroffentlighet i tilsvarende saker for fremtiden. Forvaltningstjenestens formelle avgjørelse om å gi ut dokumentene i denne saken kan heller ikke binde Forvaltningstjenesten til å utvise meroffentlighet i tilsvarende saker for fremtiden.

Lovavdelingens konklusjon er på denne bakgrunn at Kulturdepartementet og eventuelt Regjeringen i praksis står helt fritt ved avgjørelsen av om det skal utvises meroffentlighet i den foreliggende saken eller i tilsvarende saker for fremtiden. Bare den hypotetiske omstendighet at det er aktuelt å avvise en begjæring om meroffentlighet i forhold til reiseregninger med den begrunnelsen at offentlighet kan røpe kritikkverdige eller straffbare forhold, kan etter vår vurdering tenkes å støte an mot forvaltningsrettslige prinsipper om saklighet og myndighetsmisbruk.


7. Plikten til å gi kopier

Kulturdepartementet reiser også spørsmål om departementet er forpliktet til å gi kopier av samtlige dokumenter. Etter offentlighetsloven § 8 første ledd er utgangspunktet at forvaltningsorganet selv, ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling, bestemmer hvordan et dokument skal gjøres kjent for den som begjærer innsyn. Vedkommende skal "i rimelig utstrekning" etter anmodning gis kopi av dokumentet.

Lovavdelingen antar at det i denne vurderingen kan legges vekt på de personvern hensyn som tilsier at pressen ikke gis anledning til å bygge opp systematiske parallellarkiver over en embets- eller tjenestemanns reisevirksomhet. Vi peker ellers på at bestemmelsen i § 8 første ledd ikke gir pressen noe ubetinget krav på å få kopi av alle dokumentene

det gis innsyn i. Hva som er kopier "i rimelig utstrekning", må bero på forholdene i den enkelte sak, og vi overlater denne vurderingen til Kulturdepartementet. Men vi legger til at i en sak hvor utgangspunktet er at den som spør kan nektes innsyn, og hvor det ytes omfattende meroffentlighet, kan forvaltningsorganet trolig legge seg på en mer restriktiv linje enn ellers m h t å gi kopier. Vi viser ellers til Frihagen opp cit bind I side 148 med nærmere henvisninger.


Inge Lorange Backer
ekspedisjonssjef


for Tor Mehl
lovrådgiver